

行政区划系列丛书

中国省制

中国行政区划研究会 编

张文范 主编

中国大百科全书出版社

GDA12/10



国防大学 2 061 3401 1

-402

行政区划系列丛书

中国省制

中国行政区划研究会

编



中国大百科全书出版社

北京·1995



(京)新登字 187 号

000201

中
国
省
制

编 者:中国行政区划研究会
主 编:张文范
责任编辑:滕振微
封面设计:陈 余
版式设计:王玉琴
责任印制:盖永东

出版发行:中国大百科全书出版社

(北京阜成门北大街 17 号 100037)

印 刷:北京四季青印刷厂
经 销:新华书店总店北京发行所

版 次:1995 年 5 月第 1 版
印 次:1995 年 5 月第 1 次印刷
印 张:27.125
开 本:787×1092 1/32
字 数:870 千
印 数:1—3100

ISBN 7-5000-5463-7/K·177

定 价:38.00 元

新华书店

目 录

中国的省制问题·····	张文范(1)
中国省制研究·····	浦善新(43)
中国行政区经济运行与省地级行政区划改革的基本思路·····	刘君德 舒庆(98)
徐州建行省议(1905)·····	(131)
西藏不能设行省(1904)·····	(134)
拟改设西藏行省策(1906)·····	(135)
论蒙古改设行省之不可缓(1906)·····	(138)
会议政务处奏议覆陕甘总督升奏青海缓建行省 先行试垦议(1908)·····	(140)
蜀西分省刍言(1908)·····	(141)
江苏省分合问题与升道为省共同之 关系(1912)·····	沈同芳(145)
福建行政区域改革谈(1913)·····	蔡玘(149)
废省论(1913)·····	康有为(155)
废道置州议(1916)·····	陈庆麟(184)
蒙古建省议(1917)·····	刘仲仁(187)
徐州改建行省意见书(1918)·····	张兆岐(191)
阿尔泰改省议(1918)·····	林传甲(192)

阿尔泰改省续议(1918)·····	林传甲(194)
分建西康行省议(1919)·····	郭选芳(195)
制宪声中析省废道之研究(1922)·····	陈庆麟(197)
裁道设府议(1924)·····	但焘(202)
论宁波建设省会之希望(1925)·····	张其昀(208)
缩小省区论(1928)·····	宋渊源(221)
拟改河曲为特别区建议·····	龚瑾(226)
缩小省区提案理由书(1931)·····	伍朝枢(232)
西康改省之计划(1931)·····	格桑泽仁(234)
西康建省之先决问题(1931)·····	汪扬(238)
缩小省区问题(1931)·····	张雨峰(239)
西康建省问题(1931)·····	黄天硕(245)
改革省区之基本原理(1931)·····	张其昀(259)
川滇康边区建省议(1932)·····	胡学熙(284)
青海建省之经过(1934)·····	黎小苏(291)
西康建省记(一)(1934)·····	傅嵩林(295)
西康建省记(二)(1934)·····	傅嵩林(300)
民国十七年以后省县之增设及改革(1934)·····	晓衡(305)
西康建省(1934)·····	王成组(307)
西康建省问题的商榷(1935)·····	张嗇夫(311)
浙赵专员划归浙理由之检讨及江浙	
海疆图说(1935)·····	凌凌九 程梯云(316)
省行政制度改革之趋势(1937)·····	张富康(322)
川滇黔康边区建省刍议(1937)·····	朱庭祐(335)
滇南北建置行省议(1944)·····	陈去病(346)
论缩改省区(1944)·····	吴传钧(357)

战后东北四省重划省区私议·····	卞宗孟(367)
西康过去经营之得失与建省之经过(1945)·····	刘文辉(375)
论省的性质和地位(1946)·····	冒莹(378)
论缩小省区与调整省县区域(1946)·····	施养成(382)
重划省区方案刍议(1947)·····	洪绂(390)
重划新疆省区之我见(1947)·····	耕石(410)
东北新省区之划定(1947)·····	傅角今(412)
新疆改省的年代问题(1979)·····	魏长洪(423)
台湾建省之议应始于乾隆二年(1982)·····	许良国(426)
贵州行省的建立(1983)·····	范同寿(431)
宁夏建省溯源(1984)·····	吴忠礼(433)
台湾建省概述(1984)·····	姚永森(441)
《元史》中宁夏建省及定名问题——	
读史杂谈(1985)·····	韩荫晟(447)
太平天国江苏建省考(1985)·····	华强(451)
加强海防与台湾建省(1985)·····	陈在正(458)
台湾建省的时间问题(1985)·····	邓在昭(460)
从台湾建省背景看刘铭传改革的	
成败(1987)·····	陈碧笙(461)
台湾建省方案形成过程的考察(1987)·····	陈在正(467)
海南建省与民族关系(1988)·····	汤国柱(481)
江苏建省纪实(1988)·····	季士家(487)
浅论海南设省(1988)·····	浦善新(495)
江苏康熙六年建省说献疑(1988)·····	季士家(500)
江苏建省论考(1988)·····	王亮功(509)
杨昌浚与台湾建省(1989)·····	吴玫(517)



安徽建省考(1989).....	季士家(527)
江苏建省时间问题综述(1989).....	吴为(534)
旋兴旋废的江淮省(1990).....	李吉奎(540)
缩小省区问题(1931).....	杨栋林(543)
缩小省区草案(1945).....	胡焕庸(602)
缩小省区辖境与命名之商榷(1943).....	胡焕庸(629)
重划中国省区论(1948).....	傅角今(635)

附录一:

各省、自治区、直辖市概况.....	(761)
北京市概况.....	(761)
天津市概况.....	(763)
河北省概况	(765)
山西省概况.....	(767)
内蒙古自治区概况.....	(769)
辽宁省概况.....	(773)
吉林省概况.....	(776)
黑龙江省概况.....	(777)
上海市概况.....	(779)
江苏省概况.....	(781)
浙江省概况.....	(783)
安徽省概况.....	(786)
福建省概况.....	(790)
江西省概况.....	(792)
山东省概况.....	(794)
河南省概况.....	(795)



湖北省概况·····	(797)
湖南省概况·····	(799)
广东省概况·····	(806)
广西壮族自治区概况·····	(809)
海南省概况·····	(812)
四川省概况·····	(814)
贵州省概况·····	(816)
云南省概况·····	(818)
西藏自治区概况·····	(821)
陕西省概况·····	(823)
甘肃省概况·····	(826)
青海省概况·····	(828)
宁夏回族自治区概况·····	(829)
新疆维吾尔自治区概况·····	(832)
台湾省概况·····	(835)
香港地区概况·····	(836)
澳门地区概况·····	(838)

附录二：

中国省、自治区、直辖市基本情况统计表(一)·····	(840)
中国省、自治区、直辖市基本情况统计表(二)·····	(842)
中国省、自治区、直辖市基本情况统计表(三)·····	(844)

附录三：

美国州基本情况统计表·····	(847)
-----------------	-------



附录四：

日本都、道、府、县基本情况统计表 (850)

附录五：

俄罗斯一级政区基本情况统计表..... (853)



中国的省制问题

张文范

一、省制初创和沿革

中国的省制肇始于 13 世纪的元朝,迄今已有 700 多年的历史。

元朝(1271~1368 年)是蒙古族建立的封建王朝。1206 年,成吉思汗统一蒙古各部,建立奴隶制国家。1234 年与南宋联合灭金。1271 年,忽必烈改国号为元,把都城由开平迁至大都(今北京)。1279 年灭南宋,统一全中国。

元代的国家行政机构,大多遵用汉法,但也有自己的特点。

元代中枢机关由唐宋时的三省改为一省,以中书省为最高行政机构,总理全国政务。元代最高军事机关为枢密院,以枢密使为长官。遇有重大军事活动,就在有关地方临时设“行枢密院”,如曾设“四川”、“江南”、“甘肃”、“河南”、“岭北”等行枢密院,军事活动结束后,随即撤销。最高监察机关为御史台,又称“内台”,以御史大夫、御史中丞为长官。全国分 22 个监察区,设肃政廉访使常驻地方。为加强对地方的监察,在江南、陕西等地设中央御史台的派出机关——行御史台,又叫“外台”,对地方官吏进行监察。

元代地方行政组织与前代有所不同,设有两个特殊的地区。一是将大都(今北京)附近地域,包括今河北、山东、山西等

地,作为拱卫京师的心腹地区,归中央行政机关中书省直接管辖,称“腹里”;另一个是西藏,由中央政府特设的宣政院直接管理。除“腹里”和西藏之外,在全国先后设置了岭北、辽阳、河南、陕西、四川、甘肃、云南、浙江、江西、湖广、征东等 11 个行中书省(简称行省),分治中国本土的其他地方,其中岭北行省及征东行省的大部分不在现今中国境内。因此,著名历史地理学家谭其骧先生说:“省原本不是区划名称,而是机构名称。初为中央政府机构,宋朝时有中书、门下、尚书三省。元朝时则把中书省的部分大员派到地方,称行中书省,到明朝欲取消省未成,反而行省逐渐演化为一级行政区划名称。”

元朝行省成为地方最高一级行政管理机构,统领全省之军政大事。行省之下设路、府、州、县四级行政机构。据《元史·地理志》记载,当时,全国共有 185 路、33 府、359 州、1227 县。

1368 年,朱元璋称帝建立明朝(1368~1644 年)以后,逐步加强中央集权,建立起高度君主专制的封建政治统治。

明朝的地方行政机构,分省、府(州)、县三级。明初沿用元制,设行中书省作为地方最高行政机关。由于元代的行中书省是中书省的派出机关,在地方上无所不统,朝廷不易控制,1376 年,朱元璋下令废除行中书省,在全国设山东、山西、河南、陕西、四川、江西、湖广、浙江、福建、广东、广西、云南、贵州等 13 个承宣布政使司(习惯上仍称省)和北京、南京两京,定制为 2 京 13 省。每省设左右布政使各一人,掌握民政和财政。另设提刑按察使司管司法,都指挥使司管军政,合称“三司”。一省之内布、按、都分权并立,各自直接听命于朝廷,加强了中央对地方的控制。2 京 13 省,这样的建制持续到清初,共 250

年之久。

清朝(1644~1911年)是满族人建立的封建王朝。国家行政管理机构虽承袭明制,但又有自己的特点。这个特点就是满族贵族的国家行政机关中的中心统治地位,对全国尤其对边疆地区的统治职能空前加强。

清初承袭明制,仅改北直隶(即北京)为直隶,改南直隶(即南京)为江南。清康熙三年(1664年),陕西、湖广、江南三省分别一分为二,全国设18个省。经过220年以后,到光绪十年(1884年),省建制设置才再度变化:先是在新疆设省(1884年),其后从福建省分出台湾省(1885年),再于东北设置奉天(民国时改名辽宁)、黑龙江、吉林三省(1907年)。台湾省于1895年被日本侵占。清朝末年,全国共设22个省。

1912年在孙中山先生等领导下,建立了中华民国。民国初期由北洋军阀统治,除了首都附近建京兆尹外,全国设22个省、4个特别区和2个地方。北伐之后,国民党政府奠都南京,在抗日战争前建有28个省、6个直辖市和2个地方;抗战胜利以后,台湾光复,东北返回。到1948年,全国建为35个省、12个院辖市和一个地方,共有一级行政区划建置48个。(参见表1)

史料记载,中国地方行政区划,迄今已有3000多年的历史。从历代行政区划的演变情况来看,行政区域的管理层次,分为一级的是周代,实行800多年;分为二级的有秦代、西汉和隋代,实行约260多年;分为三级的有东汉、三国、两晋、南北朝、唐、宋、明代和中华民国,实行约1500多年;分为四级的有元、清两代,实行约360多年。以三级的居多数,实行时间亦最长。中国科学院地学部委员谭其骧先生在1989年全国行政

区划研讨会上指出：“行政区划层次过多则上情不能下达，民情不能如实反映，不是一种好的区划制度。自秦始皇一统天下之后的 2000 余年间，我国县以上行政区划，二级制的时间占 1/4，虚三级的历程约 3/4。多级制是王朝腐朽、天下大乱后，统治者采取的不得已措施。相反，盛世一般是三级制。”他指出：“我们的先知先觉很早就对行政区划的弊端加以批判了。‘天下兴亡，匹夫有责’的倡导者顾炎武撰写过《天下郡国利病书》，戊戌变法代表人物康有为提出过重划省区奏议，民国志士宋教仁、伟大的革命先行者孙中山也都有行政区划改革的理论阐述，值得我们以史为鉴，认真总结，加以研究。”

二、解放后的省建制和调整

新中国成立以后，适应各个时期政治、经济、社会发展的需要，省的隶属关系和省建制的设置曾进行过多次大幅度的改革和调整。

解放战争后期，东北、华北各省相继解放后，分别成立了区域性的东北人民政府和华北人民政府。省成为大区下面的行政建制。

中华人民共和国成立后，中央人民政府将全国划分为东北、华北、西北、华东、中南、西南 6 个大行政区，除华北由政务院设华北事务部直接管辖外，其他各大区设立一级政权机关。在大区人民政府未成立前，由军政委员会代行其职权。当时省并非地方最高行政建制。1952 年 11 月，中央人民政府决定改变大区性质，改设大区行政委员会作为中央人民政府的代表机关，领导和监督辖区内的地方政府。省重新成为地方最高行政建制。1954 年 6 月，大区撤销，省直隶中央，成为中国一级

行政区划建制。

东北人民政府成立后,于1949年4月对东北各省建制的设置作了调整:除已划属内蒙古自治区的地方外,原东北各省其余地域分为辽东、辽西、吉林、松江,黑龙江5个省。同年,华北人民政府将河北、山东、河南3省的各一部合并置平原省。与此同时,1949年4月将江苏、安徽2省分别划分为苏北、苏南、皖北、皖南4个行署区。1950年,将四川省撤销,改划为川东、川西、川南、川北4个行署区。到1950年底,全国共设置29个省和8个行署区。1952年,各行署区撤销,恢复江苏、安徽、四川3省建制。同年,平原、察哈尔两省被撤销。1954年6月,中央人民政府第32次会议通过的《关于撤销大区一级行政机构和合并若干省市建制的决定》,又调整省的建制:辽东、辽西合并为辽宁省;松江、黑龙江合并为黑龙江省;宁夏省并入甘肃省;撤销绥远省,其辖境划归内蒙古自治区。至此,全国共设26个省。1955年7月,撤销热河、西康两省。同年9月,新疆省改制为新疆维吾尔自治区。1958年3月,广西省改制为广西僮族自治区(后改名广西壮族自治区)。1958年以甘肃省的银川专区、吴忠回族自治区、固原回族自治区和平凉专区的隆德县、泾源回族自治区为宁夏回族自治区的行政区域,成立宁夏回族自治区。1965年9月9日成立西藏自治区。1988年4月13日第七届全国人民代表大会第一次会议作出《关于设立海南省的决定》,1988年4月14日正式成立了海南省。目前,全国一级行政建制,有23个省、3个直辖市、5个自治区。(参见表2)

三、历史上重划省制的议论

从清末到民国时期，以至新中国成立以来，曾经有许多仁人志士、有战略眼光和才学的专家学者提出重划省区之议论。

重划省区的提出始于清代末期。

甲午战争以后，国势不振，康有为主持维新运动，力倡变法。康认为甲午战争中强邻压境，中国积弱之势已暴露无遗，但国内各省督抚有军政实权，企图削除藩封，集权中央。他认为省制为“弃万里国，弃五万万民之钜蠹大贼”，戊戌上奏，力主废止，先以道为行政最大之区，稍后再改道存府。这一主张虽被光绪帝所采纳，但遭到顽固派的破坏而未行。后来，康有为又提出“官制议”废省论，一面攻击督抚权重，主张废止，以资治标；一面缕陈行省之弊，认为必须铲除，以资治本。其理由有以下8点。

①省区过大，不适于至纤悉之治。

②国人省界观念浓厚，产除省界，足以打破地方主义。

③省区辽阔，咨议局只有省而无府，对于府之公共利害太疏，而兴利除弊较难。

④道府在行省以下，地位名望皆卑微，人才难于罗致。

⑤地方区域层级过多，行政效率减低，下情难以上达。

⑥裁省后，可免省地方税之至课，减轻人民负担。

⑦仅裁道府而不废省，虽可减轻地方负担，但中央仍不能集权，其他弊害，亦依然如故。

⑧行省制度为根本病源，仅废督抚尚不能根本解决，故必须一并废除。

继康有为提出废省之议后，其弟子梁启超承师说，具体探讨了如何改革的具体步骤，主张先搞一个省（直隶）作为改革的试点，在实践中探索经验教训，然后推及全国各省，务期彻

底完成而已。清末之际，除康、梁外，章太炎也坚决主张废省存道，提出以下 3 点理由。

①土地广阔，不能纤悉俱治。

②今行省之制，民情风俗之异不恤，户口土地之籍难周。

③一省所辖，大者百余县，小者不损六十、七十县，欲一长官兼统其事，丛脞已甚。

章太炎提出废省存道，全国不过六、七十道，都直隶中央，消除藩镇割据之势，避免分裂削弱之患，使地方治理趋于正规。

民国初年，重划省区问题得到上层高度重视。当时国民党要人宋教仁在《中央行政与地方行政之划分》一文中力主重划缩小省区。民国二年（1913 年），熊希龄组阁，曾将废省存道列为施政三大方针之一。他发布宣言，揭露省制之弊，认为省行政区域太大，“政难下逮，且监督官层太多，亲民之官愈无从举之识，元明清之治，所以不及前代，职此之由”。提出废去省制以道统县，改地方行政建制为两级制。当时各省都督，拥兵割据，强烈反对，未能实行。1916 年国会议员孙洪伊向国会建议划缩全国为 50 个省，每省管辖 40 个县。民国六年（1917 年）段祺瑞执政，当时内务部曾发表《改革全国行政区域意见书》，规划缩小旧省区后，建新省 47 个，特别区 7 个，共 54 个一级行政建制单位。当时规划周密，擘划纂详，但在当时军阀割据，拥民自重的情况下，军阀们不同意削其地盘，减其政治权力，故未能实现规划。

1927 年北伐之后，国民政府奠都南京，朝野志士对改革省制又复提出。1930 年，国民党三届四中全会中央委员伍朝枢、陈铭枢在三届四中全会上提出缩小省区的建议，陈铭枢主

张将原有省区每省划分为二、三省不等，伍朝枢主张以原有省区为划省标准。大会通过决议：“省区应重行划定，并酌量缩小，其如此划分，及其实施办法，交由中央政治局会议，组织专门委员会，详细研究，拟具方案，送请中央常会，以备提交全国代表大会或国民会议中定之。”并通过报界向全国宣言：“此一决议将为元明以来行政上之最大改革……举国应不辞任何牺牲以赴之！”缩小省区成为方域治国之要策。1932年国民党四届三中全会，伍朝枢又重提旧案，决议又催中央政治局会议从速办理。但由于种种原因，被束诸高阁，泥牛入海，始终未行。

1937年秋，日本大举侵略中国，全国奋起抗日，国民党内外有识之士提出“抗战”与“建国”可以同时并进，沉寝已久的缩小省区运动又开始活跃。这时，提出缩省不再是一般议论和建议，而是吸取以往教训，提供研究具体方案。

1939年8月，国民党政府行政院奉国防最高委员会之命令，主持设计省制问题。行政院乃组织省制问题设计委员会，聘国内著名专家蒋廷黻、傅斯年、胡焕庸等为设计委员，从事研究设计。经8个多月的研究，于1940年4月完成工作，提出了《设计报告书》。报告书共分六个部分：第一部分叙述了工作经过及方式；第二部分列举建议和要点；第三部分为缩小省区方案；第四部分为缩小省区后之省制方案；第五部分为缩小省区后之财政问题；第六部分讨论名称、行政督察专员之假设与实行缩小省区之时机、手续等。这是中国有史以来缩省议案中最周详、最具体的一部报告书。该报告明确指出：“省区过大……封建社会之残余势力，往往得凭藉一省区之物资，以为其犯上作乱之根据地”。“为国家长治久安之计，其最有效之处置，莫过于缩小省区”。